

# КОМУ АГИТИРОВАТЬ

*ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ДУМА ПРИНЯЛА  
В ПЕРВОМ ЧТЕНИИ  
ПРОЕКТ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА  
О ВНЕСЕНИИ  
ИЗМЕНЕНИЙ  
И ДОПОЛНЕНИЙ  
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ  
ЗАКОН  
«ОБ ОСНОВНЫХ  
ГАРАНТИЯХ  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ  
ПРАВ И ПРАВА  
НА УЧАСТИЕ  
В РЕФЕРЕНДУМЕ  
ГРАЖДАН  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ».  
В НАСТОЯЩЕЕ  
ВРЕМЯ ИДЕТ РАБОТА  
НАД ПОПРАВКАМИ.  
ПУБЛИКУЕМ  
ОТКЛИКИ  
НА ЭТОТ  
ЗАКОНОПРОЕКТ.*



**Александр ФИРСОВ,**  
Институт развития  
избирательных систем

**В**ыборы – важнейшее событие в жизни страны. Они не только дают каждому гражданину России возможность поставить «галочку» в нужном квадрате, но и предоставляют всему обществу шанс принять правильное решение, в каком направлении и как оно будет двигаться в будущем. Для принятия решения общество должно иметь возможность выслушать всех кандидатов, оценить их достоинства и недостатки, предлагаемые программы, а по большому счету – обсудить свою судьбу в случае избрания того или иного кандидата. Как это ни парадоксально, российское избирательное зако-

нодательство фактически полностью запрещает свободное обсуждение в средствах массовой информации (СМИ) кандидатов, их программ, будущего страны или региона в результате избрания того или иного претендента. Право обсуждать кандидатов имеют только сами кандидаты и то при условии, что время в эфире или газетная площадь им выделены бесплатно по жребию или оплачены из избирательного фонда. Причем за нарушение этого правила наказание должен нести не тот, кто совершил правонарушение, а кандидат, о котором шла речь или у которого брали интервью.

Таковы требования федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и Разъяснений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК РФ).

Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, внесенная Президентом в Госдуму, не только не улучшает сложившуюся ситуацию, но и вводит дополнительные ограничения прав граждан, общественных организаций, СМИ и журналистов на обсуждение как самих кандидатов, так и будущего страны в результате избрания той или иной кандидатуры.

Этому способствуют расплывчатость определения понятия «агитация», одностороннее решение

# НА РУСИ ХОРОШО

конфликта интересов между кандидатами и обществом в пользу кандидатов, заложенная в проекте возможность наказания лица, не совершавшего противоправных действий.

Остановимся на этом подробнее.

## РАСПЛЫВЧАТОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Предлагаемое в проекте определение понятия «агитация» как «деятельности, имеющей целью побудить или побуждающей...» (ст. 2 действующей и новой редакции) не позволяет однозначно классифицировать деятельность гражданина или организации. Оно включает в себя не только определенные действия, но и намерения. Поскольку такое определение используется не для разрешения, а для ограничения и запрета, то оно открывает возможности для злоупотреблений и беззакония.

Ведь не секрет, что любая человеческая деятельность может, во-первых, преследовать несколько целей, а во-вторых, повлечь за собой самые различные поступки других людей. Даже призыв голосовать за того или иного кандидата может иметь обратное действие, если он реализуется в виде звонка по телефону в три часа ночи или в виде наклеивания листовок на лобовое стекло автомобиля. Для того чтобы определение агитации было реализовано в юридической практике в виде запрета или ограничения, оно должно или трактоваться однозначно в подавляющем большинстве случаев, или подкрепляться закрытым перечнем конкретных

противоправных действий (признаков противоправных действий). Если этого нет или если перечень открыт, то появляется реальная возможность волюнтаристской трактовки определения. В данном случае – это возможность отнесения к агитации любой деятельности или любой информации в СМИ.

К сожалению, появление в статье 42 новой редакции закона пункта 2 с семью признаками агитации не только не проясняет ситуацию, но еще больше ее запутывает. С одной стороны, в списке упоминаются два прямых действия – призывы голосовать «за» или «против» и описание возможных последствий избрания того или иного кандидата. С другой стороны, в перечне появляются четыре действия: выражение **предпочтения** в отношении кого-либо из кандидатов; распространение информации **с явным** преобладанием сведений; распространение информации о деятельности кандидата, **не связанной** с его профессиональной деятельностью; деятельность, **способствующая** созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. Заканчивается список пунктом, делающим его открытым и позволяющим вольную трактовку определения понятия «агитация»: «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов».

При такой расплывчатости определения трудно отделить

агитацию от политической рекламы, просвещения избирателей, информирования граждан, высказывания мнения или разъяснения собственной позиции. На практике приходится относить к агитации только прямые призывы голосовать «за» или «против» либо любое, даже косвенное упоминание зарегистрированного кандидата.

## КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: ПРАВА ГРАЖДАН – ПРАВА КАНДИДАТОВ

Как уже говорилось, перед выборами общество заинтересовано в широкой дискуссии о путях развития страны (региона), о достоинствах и недостатках кандидатов и пр. Чтобы избиратели могли сделать осознанный выбор, возможность высказаться в СМИ должны иметь, с одной стороны, представители *избирающей части* общества, то есть граждане, общественные объединения, не зарегистрировавшие списки кандидатов, журналисты, редакции СМИ. С другой стороны, такая возможность должна быть и у представителей *избираемой части* общества, то есть у самих кандидатов или их представителей и у общественных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов.

И тем и другим государство в соответствующих законах гарантирует реализацию их прав. Тем не менее в предвыборный период между этими частями общества возникает конфликт интересов по поводу доступа к СМИ.

В большинстве стран вопрос о совмещении интересов двух частей общества (избирающих



и избираемых) и их прав на высказывание в СМИ в предвыборный период решается путем разумного компромисса на основе рекомендаций, содержащихся в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов (принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже 26 марта 1994 г.). В параграфе 3 Декларации говорится: «каждый индивидуально или совместно с другими лицами имеет право свободно выражать политические взгляды, искать, получать и сообщать информацию»; «каждый кандидат или каждая политическая партия должны иметь равные возможности доступа к СМИ с целью изложения своих политических взглядов»; «вышеуказанные права могут быть ограничены в исключительных случаях, которые предусмотрены законом и обоснованно применяются в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан».

На практике эти рекомендации реализуются путем дифференцированного подхода законодателей к различным видам СМИ (телевидение, радио, печать; частные, государственные, преимуще-

ственно частные и партийные). Некоторые виды СМИ подпадают под регулирование, некоторые нет.

Подавляющее большинство демократических стран не регулируют размещение агитационных материалов в печатных СМИ, рассматривая это как покушение на свободу прессы. Не регулируются также все частные, преимущественно частные и партийные СМИ, даже если они являются эфирными. Тем самым обеспечивается право избирающей части общества на высказывание мнения, подачу информации и обсуждение.

Для того чтобы гарантировать права кандидатов на доступ к избирателю, производится регулирование деятельности эфирных государственных и общественных СМИ (чаще всего только телевидения) путем выделения бесплатного или платного времени для кандидатов. При этом факт выделения времени может не сопровождаться запретом на подачу информации о выборах или кандидатах на тех же каналах в другое время – как за плату, так и бесплатно.

В результате такого компромисса кандидаты могут доносить свои идеи и позиции до граждан, а граждане, СМИ, журналисты, общественные объединения – высказывать свою точку зрения,

давать информацию и комментарии.

Россия, к сожалению, не ратифицировала вышеупомянутую Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, избрав свой путь в решении вопроса о регулировании предвыборной агитации и реализации прав граждан. Особенности этого пути можно сформулировать так:

- ◆ широкая трактовка термина «агитация», включающая не только деятельность, но и намерения;

- ◆ запрет на публикацию в предвыборный период любых избирательных материалов, не оплаченных из избирательных фондов кандидатов;

- ◆ установление верхнего предела размера избирательного фонда;

- ◆ право избирательных комиссий и судов влиять на список зарегистрированных кандидатов.

Такой подход неминуемо ведет к тому, что право обсуждать программы кандидатов, их личные качества, будущее страны (региона) в результате избрания той или иной кандидатуры получают только зарегистрированные кандидаты. При этом сами кандидаты становятся заложниками судов и избирательных комиссий.

Получается, что теоретически (в соответствии со своим названием) Закон должен гарантировать

избирательные права граждан, а практически (в соответствии с его текстом и духом) делает бесправными и кандидатов, и граждан. В частности, партии, зарегистрировавшие списки кандидатов, лишаются возможности вести текущую партийную работу, продолжать выпускать периодическую литературу, распространять ранее изданные материалы, а кандидаты, продающие те или иные услуги, – вести рекламу своей продукции или услуг от своего имени. Журналисты и СМИ не могут сообщать информацию о деятельности кандидатов, брать у них интервью, давать свои комментарии, а граждане – высказываться в СМИ о зарегистрированных кандидатах. Кроме того, кандидаты, работающие в органах исполнительной власти, лишаются возможности выполнять какую бы то ни было работу, сообщение о которой может появиться в СМИ.

Как видим, фактически вся страна лишается возможности обсуждать в СМИ свое будущее в контексте предстоящих выборов.

#### А ЧТО НА ПРАКТИКЕ!

Как бы средства массовой информации ни старались, они не могут на время предвыборной кампании полностью отказаться от аналитических, новостных и авторских материалов, установить стопроцентную цензуру на все, что печатается или выходит в эфир. А если бы и могли, то отсутствие четкого определения термина «агитация» все равно не позволяет однозначно разделить материалы на агитационные и неагитационные. Поэтому у противников зарегистрированного кандидата всегда есть возможность найти в СМИ необходимый материал для подачи жалобы на нарушение кандидатом правил ведения предвыборной агитации. А у судов и избирательных комиссий оказываются развязаны руки для принятия решений об исключении кандидатов из списков.

Все мы были свидетелями того, как избирательные комиссии или суды снимали с дистанции лидирующих кандидатов за «серьезные нарушения» правил ведения предвыборной агитации. Так, 21 октября 2000 г., за двенадцать часов до выборов, Курский областной суд отменил регистрацию кандидата на должность

губернатора Курской области Александра Руцкого, поставив ему в вину использование служебного положения при проведении предвыборной агитации, подкуп избирателей, оказание избирателям материальной помощи от своего имени за государственные средства, нарушение законодательства при сборе подписей для регистрации его кандидатом в губернаторы, а также сообщение недостоверных сведений об имуществе (указал жилую площадь вместо общей, не указал угнанный и проданный по доверенности автомобиль).

В качестве доказательства нарушения правил ведения предвыборной агитации фигурировали два факта. Первый – обнаруженные сотрудниками ОВД Золотухинского района агитационные материалы в поддержку А.Руцкого в пяти сельских советах. Второй – бесплатный концерт для жителей Курска Филиппа Киркорова, состоявшийся 23 сентября 2000 г., в ходе которого певец призывал голосовать за А.Руцкого. Суд посчитал, что этих фактов более чем достаточно для того, чтобы лишить кандидата регистрации.

*Отсутствие четкого определения термина «агитация» не позволяет однозначно разделить материалы на агитационные и неагитационные.*

14 июня 2001 г., за три дня до второго тура выборов, Приморский краевой суд аннулировал регистрацию Виктора Черепкова в качестве кандидата на должность губернатора Приморского края. Аргументом в суде служил факт его выступлений на канале

НТВ (4 мин. 20 сек.) и на радиостанции «Эхо Москвы» (22 мин.), не оплаченных из избирательного фонда. Суд проигнорировал заявление В.Черепкова о том, что оба выступления не являлись предвыборной агитацией, и что аналогичное интервью той же радиостанции дал его соперник Сергей Дарькин. Итог известен – В.Черепков выбыл из борьбы, а победу во втором туре одержал С.Дарькин.

Таких примеров можно привести множество.

Под дамокловым мечом «нарушения правил проведения предвыборной агитации» находятся все кандидаты без исключения, и регистрация любого из них может быть аннулирована избирательной комиссией или судом.

17 февраля 2000 г. ЦИК РФ рассмотрел вопрос о нарушениях правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, допущенных кандидатами на должность Президента РФ Геннадием Зюгановым и Владимиром Путиным. В вину Г.Зюганову были поставлены четыре положительные публикации о нем в газетах «Советская Россия» и «Правда», в вину В.Путину – два интервью на ОРТ 7 и 8 февраля, публикация интервью в «Комсомольской правде» 11 февраля, несколько положительных публикаций в «Комсомольской правде» (например, 6 и 21 января), систематические публикации негативных материалов о нем в газетах «Советская Россия» и «Сегодня» (все эти материалы не были оплачены из избирательных фондов кандидатов).

Кандидатам повезло. Несмотря на массовый характер нарушений, ЦИК РФ не исключил из списков ни того, ни другого, ограничившись мерой «обратить внимание». Кто знает, где была бы страна, поступи ЦИК иначе.

#### ПАТЕРНАЛИСТСКОЕ ОТНОШЕНИЕ К ИЗБИРАТЕЛЮ

Очевидно, что законодатель строит избирательное законодательство, исходя из по умолчанию принятого предположения, что избиратель в своей массе глуп, несознательен, не имеет сформировавшейся жизненной позиции и легко поддается агитации, не способен самостоятельно «отсеять» недобросовестного кандидата и понять, какая информация является достовер-

ной, а какая лживой. Такие умозаключения неизбежно приводят к выводам, что чем больше избиратель получит перед выборами положительной

информации о том или ином кандидате, тем скорее он за него проголосует, что недобросовестных кандидатов надо удалять из списков заранее, и что свободное

и широкое обсуждение предлагаемых кандидатур и возможного будущего страны (региона) вредно для общества. Полезна же только дозированная подача

# ПОБЕДИТЕЛЕЙ

**И**збирательная практика последних лет столкнулась с целым рядом вопросов, имеющих существенное юридическое значение при проведении повторного голосования. И самым острым из них является, несомненно, вопрос о допустимости отмены (аннулирования) регистрации кандидатов, вышедших во второй тур выборов, и о возможных правовых последствиях подобного развития избирательных кампаний. Совершенно очевидно, что любой вариант решения данной проблемы, равно как и попытки сделать вид, что ее не существует, неизбежно сопряжены с определением конечных результатов выборов, вследствие чего сугубо юридический, на первый взгляд, оттенок рассматриваемого вопроса приобретает огромную политическую значимость. Последняя, однако, вряд ли может повлиять на правовую оценку электоральных действий и процедур, которые должны прежде всего соотноситься с предписаниями действующего избирательного законодательства.

В этой связи при анализе как самой допустимости, так и оснований, условий и последствий аннулирования регистрации кандидатов при проведении повторного голосования необходимо опираться на системное прочтение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный основополагающий электоральный нормативно-правовой акт несомненно фиксирует юридические координаты,

исключающие произвольное толкование тех или иных избирательных действий, в том числе связанных с отменой регистрации кандидатов на любой стадии выборного процесса. Наиболее важными для правовой характеристики аннулирования регистрации кандидатов между первым и вторым туром голосования представляются следующие обстоятельства.

Прежде всего, первостепенного внимания заслуживает вопрос о самой возможности снятия кандидата с предвыборной дистанции после того как он уже прошел первый тур голосования и заручился поддержкой значительной части электората. Именно этот вопрос стал камнем преткновения в ситуации, сложившейся вокруг выборов главы Балаковского муниципального образования Саратовской области, состоявшихся в декабре 2000 года. Суть произошедшего на этих выборах конфликта заключалась в том, что регистрация одного из вышедших во второй тур кандидатов была отменена городским судом на том основании, что он представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе. Однако, когда дело дошло до Верховного Суда Российской Федерации, последний усомнился в правомерности аннулирования регистрации и направил в Конституционный Суд запрос о соответствии Конституции Российской Федерации (ст. 32) положения п. 1 ст. 64 упомянутого Федерального закона, предусматривающего

возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидата не позднее чем в день, предшествующий дню голосования.

При этом в обоснование своего запроса Верховный Суд указал на возникшую в процессе разбирательства по делу неопределенность в вопросе о том, согласуется ли предусмотренная п. 1 ст. 64 Федерального закона возможность отмены регистрации кандидата с конституционными установками о праве гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления в случае отстранения от участия в выборах зарегистрированного кандидата, за избрание (или неизбрание) которого уже проголосовала часть граждан. Вместе с тем у Верховного Суда не возникло сомнений относительно того, что закрепленная в законодательстве возможность аннулирования регистрации кандидата имеет универсальный характер, то есть может применяться и при проведении второго тура выборов. Иными словами, высшая судебная инстанция страны фактически признала, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан» (ст. 64) не исключает аннулирования регистрации кандидата в период между первым и вторым туром голосования.

Что касается сомнений относительно конституционности подобного законодательного регулирования, то они, при всем уважении к Верховному Суду, выглядят достаточно надуманными. Если предположить, что переживания

информации через зарегистрированных и оставленных в списках кандидатов.

Это принятое на веру патерналистское предположение и

определяет идеологию российского избирательного законодательства. В таком ключе была написана ныне действующая редакция Федерального закона об основ-

ных гарантиях избирательных прав. К сожалению, в таком же духе выдержана и обсуждаемая сегодня новая редакция этого закона.

# НЕ СУДЯТ?

относительно конституционной правомерности снятия с регистрации кандидата, вышедшего во второй тур, не лишены оснований, то еще более серьезными должны выглядеть сомнения относительно допустимости отмены результатов выборов после подведения их итогов.

Ведь в случае с отменой результатов выборов, предусмотренной п. 2 ст. 64 Федерального закона, нарушения, допущенные победившим кандидатом в период избирательной кампании, могут аннулировать его победу несмотря на то, что она имеет не промежуточный, как в случае выхода во второй тур, а окончательный характер. Однако до настоящего времени ни у кого не вызывает принципиальных возражений отмена результатов выборов, если будет доказано, что победивший на них кандидат грубо нарушил избирательное законодательство, вследствие чего невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Иначе говоря, избирательное законодательство и практика его применения не допускают и мысли о том, что «победителей не судят».

Но если согласиться с тем, что победа не дарует кандидату индульгенцию на неприкосновенность, то по меньшей мере странно предполагать, что с точки зрения Конституции России допускается наличие иммунитета у победителей первого тура выборов. Вряд ли они могут быть «неприкасаемыми» в случае нарушения закона. Иначе искажается логика как самого избирательного процесса, так и его юридического оформления. Если

кандидат уличен в электоральных правонарушениях, невозможно объяснить, почему он не может быть снят с предвыборной дистанции между первым и вторым туром голосования при условии, что эти же самые нарушения могут послужить основанием для отмены результатов выборов.

Из этого следует только один вывод: кандидат в любое время до дня голосования может лишиться своего статуса, в том числе и в случае, если он уже успел заручиться поддержкой избирателей в первом туре выборов. Это никак не противоречит Конституции России, так как конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления вовсе не предусматривает безграничный и безответственный характер его использования. В этой связи нельзя не признать, что ответственность кандидатов за нарушение установленного порядка реализации пассивного избирательного права абсолютно правомерно может иметь место как перед основным, так и перед повторным голосованием, а также, если потребуется, после определения результатов выборов.

Особенно важен вопрос об основаниях отмены регистрации кандидата, вышедшего во второй тур. Не вызывает сомнения, что снятие кандидата с дистанции может быть следствием зафиксированных в законодательстве нарушений. Не случайно п. 1 ст. 64 Федерального закона увязывает возможность отмены регистрации кандидата исключительно с допущенными им (в отдельных случаях – его



**Сергей КНЯЗЕВ,**  
председатель Избирательной  
комиссии Приморского края

доверенными лицами) нарушениями правил участия в выборах. Указанные нарушения могут иметь место при выдвижении и регистрации кандидатов, проведении предвыборной агитации и финансировании избирательной кампании, использовании кандидатом (его доверенными лицами) должностного или служебного положения в целях избрания, установлении фактов подкупа избирателей, а также при иных обстоятельствах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Однако при проведении повтор-